PRB 01-11E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

TRANSPORTATION APPEAL TRIBUNAL OF CANADA

Joseph P. Dion
Science and Technology Division

4 October 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

102-04040/

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

BACKGROUND 2

A. Regulation and Compliance 2
B. Judicial Process and Penalties 3
C. Administrative Penalties 4
D. Safety Regulation across Modes 4

THE NEED FOR A MULTIMODAL TRIBUNAL 5

A. The Role of an Appeal Tribunal in an Administrative Penalty Regime 6

EXPERIENCE WITH ADMINISTRATIVE PENALTIES AND A QUASI-JUDICIAL TRIBUNAL IN THE AIR MODE 7

TRANSPORTATION APPEAL TRIBUNAL OF CANADA: STRUCTURE AND PROCESS 8

A. The Existing Civil Aviation Tribunal 8
B. The Proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada 8

TRANSITIONAL ISSUES AND OTHER LEGISLATIVE CHANGES 10

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TRANSPORTATION APPEAL TRIBUNAL OF CANADA

INTRODUCTION

The Transportation Appeal Tribunal of Canada is proposed as a body to which administrative penalties for non-compliance with transportation regulations could be appealed. The mandate for the Tribunal would be defined in the proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, the text of which is currently the subject of consultations with the interested members of the public.

The regulatory regime being discussed in relation to the Tribunal concerns safety and does not in any way deal with economic regulation.

The Tribunal's principal responsibility would be to hold hearings on administrative penalties imposed by the Minister of Transport acting through his/her officials. The initial hearing would be a review of the penalty assessed, and that decision could be the subject of an appeal. These hearings would be held at the request of the affected party, i.e., the person who received the penalty.

Administrative penalties are actions taken by departmental officials to punish contravention of regulations. They may include: suspending or revoking a license, or other documents necessary to operate; or the charging of a fine, referred to as an administrative monetary penalty (AMP). The proposed Tribunal would not deal with judicial, or court-imposed, penalties.

Administrative penalties operate outside of the judicial system; therefore, in the interests of fairness, there must be a third party to which they can be appealed.

A system of administrative penalties has been used in the air mode since 1986, and persons have been able to bring appeals to the Civil Aviation Tribunal since that time. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Civil Aviation Tribunal has the power to overturn administrative decisions it finds to be unjustified or unfair. Both the system of penalties and the Civil Aviation Tribunal are seen as having worked well.(1)

BACKGROUND

A. Regulation and Compliance

Safe transportation operations are achieved by the government issuing regulations that prescribe safe operating procedures for transportation carriers (and other parties), and the parties involved complying with these regulations. Regulations have the force of law and are issued by the Minister or his/her agents under the authority of the appropriate statute. The appropriateness of the regulations and the enforcement mechanisms must be judged by their effect on safety.

Regulations may be either strict *operating standards*, which prescribe what must be done and how, or *performance standards*, which prescribe the overall result which must be achieved. Operating standards were the type traditionally used; increasingly, the emphasis is being changed to performance standards.

The key issue in achieving transportation safety, assuming the regulations are well formulated, is how to ensure compliance with the regulations. On occasion, operators may be tempted through a desire to save money not to follow – and hence to contravene – the regulations. They may also contravene regulations through ignorance or because of a belief that the regulations are unnecessary and ineffectual.

In light of the importance of the regulations, and the potential for human injury and death when they are contravened, governments historically have brought the full weight of the law to bear when enforcing the regulations. More serious contraventions of certain regulations have been prosecuted as offences for which the penalties have been imprisonment or significant fines. The contravention of other, more routine, regulations has been dealt with as lesser offences.

More recently, there has been a trend by safety regulators to see enforcement (with its emphasis on detection and punishment) as too narrow an approach, and to broaden the

(1) *Analysis of Compliance Tools and the Potential Development of a Canadian Transportation Tribunal*, prepared for Transport Canada by CPCS Transcom, November 1998. Ref: 98055.

focus to the concept of compliance. With this less punitive and more results-oriented compliance view, the focus has shifted to consider how best to achieve it, and which tools are appropriate and effective.

A wider range of actions and tools, such as licence suspension and monetary fines, are being used; the emphasis now is on demonstrable safety effect.[2] For example, a series of fines of increasing financial severity, consistently and fairly applied, can have a greater deterrent effect than an individual, relatively rare, court action.

B. Judicial Process and Penalties

As some judicial penalties will be retained and used in combination with administrative penalties, it may be useful to review the difference between the two.

Judicial penalties are penalties assessed by a court of law after the alleged lawbreaker has been charged under the provisions of a statute and the charge has been proved to the satisfaction of the judge or jury, depending upon the nature of the case. Criminal charges must be proven "beyond a reasonable doubt."

Court decisions can be appealed to successively senior courts, and one who was convicted might be tempted to do so to avoid a substantial fine or to avoid a criminal record. In general, imposing penalties in a judicial process is lengthy, costly and does not necessarily have a direct safety effect.

Because of the seriousness of laying a charge, safety officers tend to issue a verbal warning for first offences. Research has shown that these verbal warnings are unstructured and informally done. Because they are not systematically recorded and followed up, there is no evidence of their safety effect.

A system of judicial penalties focuses on detection and punishment, rather than prevention. In relation to the level of activity and the number of violations, it is insignificant and has little demonstrable effect on behaviour.

Thus, while a system of strong judicial penalties for non-compliance with safety regulations, augmented by a system of warnings for minor offences, seems intuitively to be a system that would ensure compliance, in reality the safety effect is illusory. It can even be counter-productive if fear of a criminal record causes an operator to attempt to hide errors.

---

(2) *Ibid.*, Chapter 2.

In the context of transportation operations, judicial process and penalties are now seen as best reserved for those instances of serious criminal behaviour.

C. Administrative Penalties

Administrative penalties are ones assessed and assigned by a public-service worker based upon an investigation of the facts. For example, when a Transport Canada safety inspector is doing a routine inspection of an aircraft and finds something in the aircraft equipment or personnel procedures that does not conform with the regulations, he/she assesses the penalty prescribed for that instance of non-compliance. This could be a monetary fine or suspension of a document needed by the company to operate or, in extreme cases, the revocation of a document. One benefit of such penalties is that they are easily recorded and tracked and can be part of a system of increasingly serious consequences for non-compliance.

Administrative penalties have the following benefits in safety effect:

- There is the perception of fairness because the operator knows in advance the "cost" of non-compliance and it is applied uniformly.
- The penalties can be applied more consistently: there is less discretion for giving warnings, and therefore less opportunity for favouritism.
- The penalty is applied immediately, and so the price paid is more closely associated by the offender with non-compliance and therefore more likely to result in a change in behaviour.
- Administrative penalties give a signal, sometimes monetary, as to the gravity of the offence: the penalty can be increased if analysis shows that penalties are not conveying sufficient gravity to result in behaviour change.
- Administrative penalties allow for the clear recording of offences, which has two advantages: (1) repeated offences by individual operators can be tracked and penalties of increasing severity can be applied to them; and (2) statistics on violations and compliance can be developed and maintained. These statistics can be analyzed to show the effectiveness of a regime of inspections and penalties and/or the need to make changes to achieve a greater safety effect.

D. Safety Regulation across Modes

The move to a wider range of compliance tools took place in the air mode a number of years ago. Since 1986, the air mode has used administrative penalties, which are used by Transport Canada safety inspectors when operators are found to be in non-compliance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Administrative penalties in the air mode can include suspension or revocation of a transportation document needed to operate or Administrative Monetary Penalties (AMPs). The system has met with widespread acceptance and approval.

The Civil Aviation Tribunal – an integral part of the new compliance regime – is the third-party appeal tribunal for administrative penalties in the air mode. Also set up in 1986, the Tribunal is under the authority of Part IV of the *Aeronautics Act*. The Tribunal has also met with widespread acceptance and approval, and the system of administrative penalties and appeal tribunal in the air mode have proven to be both effective and efficient.

The other modes, notably rail and marine, have older and long-established legal traditions and industry practices. These modes have continued to use traditional regulation enforcement tools, primarily judicial penalties which are adjudicated and appealed in the court system.

The success over several years of the administrative penalty regime in the air mode resulted in the government giving serious consideration as to how it could be implemented in the other modes. It was seen as desirable for two reasons: the inherent greater effectiveness of an administrative penalty regime, and the opportunity to achieve greater consistency across modes.

A 1998 review of the *Railway Safety Act* recommended the modernization of the railway regulatory regime, including the development of new tools – such as administrative penalties – to oversee safety and ensure compliance.

Similarly, a 1998 departmental study of the *Canada Shipping Act* – which focused on modernizing the marine regulatory regime – proposed new enforcement tools, outside of the criminal justice system.

THE NEED FOR A MULTIMODAL TRIBUNAL

If the government chooses to extend administrative penalties to modes other than air, a body to which these administrative decisions can be appealed must be established (see the next section). The most efficient means of doing this would be to simply take the existing aviation tribunal and expand it to encompass the other modes. This is what is planned under the draft legislation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A bill to establish a multimodal transportation appeal tribunal is currently before Parliament. Bill C-34, the Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, was introduced in the House of Commons in September 2001.

The government is also moving to implement an administrative penalty regime in two modes other than air. Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 – which proposes to introduce administrative penalties in the marine mode – has been passed by the House of Commons and is now before the Senate.

Administrative penalties in the rail mode would be enacted as part of the proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act.

There is no activity at this time to extend the jurisdiction of the Tribunal to encompass the highway mode, or to infractions under the *Transportation of Dangerous Goods Act*. Highway transport is largely under provincial jurisdiction, and there has been legal opinion that the *Transportation of Dangerous Goods Act* is based on constitutional criminal law authority and therefore the sanctions under the Act must be criminal.

A. The Role of an Appeal Tribunal in an Administrative Penalty Regime

It is accepted that a system of administrative penalties must be accompanied by an appeal mechanism. This was articulated by the Commission of Inquiry on Aviation Safety (the Dubin Commission) which resulted in the system being implemented in the air mode.

At the time, the Commission called for a restructuring of Transport Canada's air safety enforcement, based on more vigorous enforcement by more inspectors with greater responsibility. To achieve this, the Commission recommended the introduction of:

- administrative penalties to allow for more effective enforcement; and
- an independent and impartial quasi-judicial review mechanism to mitigate any negative effects of the increase in responsibility (i.e., an appeal tribunal).

A review mechanism is required because the penalties are decided and applied administratively and so, unlike a judicial process, the accused does not have the opportunity to defend him/herself. Therefore, it was felt that sanctioned persons had to be given an opportunity to "give their side of the story" if they felt they had been wrongly punished.

If decisions of the department could only be appealed to the department itself, or to the Minister's office, there would be – at the very least – a perception of unfairness.

Therefore, it was decided to have a review process and to ensure that it was presided over by a neutral third party.

The Civil Aviation Tribunal, as well as the system of administrative penalties in the air mode, went into effect in 1986. The Tribunal adheres to the principles of "natural justice" and fairness, which means that the person affected by a decision of the Minister is entitled to know the reasons for that decision and has the opportunity to respond before an impartial and independent third party. The Tribunal is not bound by the rules of evidence and allows hearsay evidence.

The same principles hold for a multimodal appeal tribunal.

EXPERIENCE WITH ADMINISTRATIVE PENALTIES AND A QUASI-JUDICIAL TRIBUNAL IN THE AIR MODE

The existing Civil Aviation Tribunal, in operation for 15 years, has been evaluated in combination with the system of administrative penalties.

Research done in the development of the proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act found that there was wide acceptance and approval of the new system, as compared to the judicial regime that had preceded it.[3] Industry believes that the government fulfilled its promise to make the system fair, non-legalistic, efficient and expeditious.

The existing Civil Aviation Tribunal operates efficiently with relatively modest resources. The personnel includes only eight people (or full-time equivalents) of which two are the Chair and Vice Chair. On average, they deal with about 420 cases per year (400 are challenged, 90 actually go to review, and 20 go to appeal).

Also, the Civil Aviation Tribunal has largely succeeded in keeping to the targets it set to ensure expeditious treatment and avoid a backlog. The Tribunal itself is seen as successful by the department, the industry and the Tribunal itself.

The system of part-time Members in particular has been praised as it allows for informed decision-making while controlling costs.

---

(3) *Ibid.*, Chapter 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TRANSPORTATION APPEAL TRIBUNAL OF CANADA: STRUCTURE AND PROCESS

The proposed multimodal appeal tribunal will essentially be the existing Canadian Aviation Tribunal expanded to embrace the rail and marine modes. Legislatively, however, it will require the formal ending of the Civil Aviation Tribunal and the establishment of the new multimodal Transportation Appeal Tribunal of Canada.

The structure and processes of the proposed tribunal will be largely similar to those of the existing Civil Aviation Tribunal, and proposed legislation closely follows the provisions which established the Civil Aviation Tribunal, Part IV of the *Aeronautics Act*.

A. The Existing Civil Aviation Tribunal

In the existing aviation regime, an individual who has been given an administrative penalty can ask the Civil Aviation Tribunal to review the decision. The time between the request for, and the holding of, a review is targeted for 60 to 90 days. This review is carried out by one Member of the Civil Aviation Tribunal who listens to the evidence, examines the documentation, and renders a decision. This decision can uphold the administrative penalty, alter it or overturn it.

If the individual is unhappy with the decision of the review, he/she may appeal it. The appeal is heard by the Chairperson of the Civil Aviation Tribunal and two other Members. As mentioned, all proceedings are informal, non-legalistic and expeditious (they generally just take one day). As well, they take place in the community of the complainant. Currently, all Members of the Civil Aviation Tribunal have expertise in aeronautics, and several have expertise in aviation medicine. Hearings are held in various locations across the country, close to the location of the applicant. Proceedings are held in the official language chosen by the applicant.

B. The Proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada

The proposed multimodal tribunal would be quite similar to the existing Civil Aviation Tribunal in three respects:

- the principles upon which it is based;
- its structure; and
- the procedures that it follows.

The Transportation Appeal Tribunal of Canada would review, upon application, administrative penalties that have been imposed in the air, rail and marine modes. The Tribunal will also hear appeals of decisions rendered in the review hearings.

In keeping with practice established by the Civil Aviation Tribunal, it is intended that the Transportation Appeal Tribunal of Canada would conduct hearings and appeals in a fair, but informal, non-legalistic and expeditious manner. They would take place in the community of the complainant and in the official language of his/her choice.

In summary, under the proposed legislation, the multimodal Transportation Appeal Tribunal of Canada would be established with the following characteristics (as laid out in Sections 2 to 22 of the proposed Act):

The Tribunal would have jurisdiction for reviews and appeals under: the *Aeronautics Act*; the *Canada Shipping Act*; the *Marine Transportation Security Act*; the *Railway Safety Act*; and for Administrative Monetary Penalties under the *Canada Transportation Act*.

Members of the Tribunal: would have expertise in transport modes under federal jurisdiction; may be full or part time; hold office under good behaviour for up to seven years (may be reappointed).

Chair and one Vice Chair would be full time; Chair is Chief Executive Officer of the organization and supervises work and staff.

Full time Members could not do work in conflict with their duties; part-time members would be ineligible to adjudicate cases where they have an interest.

Reviews would be heard by a Member sitting alone, with expertise in relevant transport sector (except for medical cases where medical knowledge will be the qualification).

Appeals would generally be heard by three Members and are on the merits based on the record of proceedings of the review.

The Tribunal would be non-legalistic: it would not be bound by legal rules of procedure; an individual could appear for himself without a lawyer; hearings would be public; proceedings would be recorded; and the Tribunal could issue its own rules of procedure.

The Tribunal could award costs if the matter were frivolous or if a person failed to appear without sufficient reason (this is an innovation and has not been the case with the predecessor Civil Aviation Tribunal).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The principal office would be located in the National Capital region, but under Tribunal rules, convenience hearings would be conducted in various regions of Canada in either official language.

TRANSITIONAL ISSUES AND OTHER LEGISLATIVE CHANGES

The proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, in addition to establishing the Tribunal, prescribes transitional procedures so that a smooth change can be made from the operations of the Civil Aviation Tribunal to the Transportation Appeal Tribunal of Canada.

Also, as mentioned above, through the proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, changes will be made to relevant statutes either to establish administrative penalties or to allow for their appeal to the new Tribunal. Amendments to the *Railway Safety Act* will establish administrative penalties in the rail mode. Amendments to the *Marine Transportation Security Act* and the *Canada Shipping Act* will establish or extend administrative penalties in the marine mode.

In addition, some additional amendments are proposed which will take effect if Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001, completes the legislative process and comes into force. The Canada Shipping Act, 2001, once proclaimed into force, will generally repeal and replace the current *Canada Shipping Act*.

PRB 01-11F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

Joseph P. Dion
Division des sciences et de la technologie

Le 4 octobre 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN ANGLAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTEXTE 2

A. Réglementation et conformité 2
B. Procédure et sanctions judiciaires 3
C. Sanctions administratives 4
D. Réglementation de la sécurité dans les différents modes 5

LA NÉCESSITÉ D'UN TRIBUNAL COMPÉTENT DANS PLUSIEURS SECTEURS 6

A. Le rôle d'un Tribunal d'appel dans un système de sanctions administratives 7

L'EXPÉRIENCE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET D'UN TRIBUNAL QUASI JUDICIAIRE DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT AÉRIEN 8

LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA : STRUCTURE ET PROCÉDURE 8

A. Le Tribunal de l'aviation civile actuel 9
B. Le projet de Tribunal d'appel des transports du Canada 9

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET AUTRES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES 11

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

INTRODUCTION

Le Tribunal d'appel des transports du Canada proposé est un organisme auquel il serait possible de faire appel de sanctions administratives pour infractions à la réglementation des transports. Le mandat du Tribunal serait défini dans le projet de loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada, dont le texte fait actuellement l'objet de consultations auprès des intéressés.

La réglementation analysée en ce qui a trait au Tribunal concerne la sécurité et n'a d'aucune façon trait à la réglementation économique.

La principale responsabilité du Tribunal serait de tenir des audiences sur les sanctions administratives imposées par le ministre des Transports par l'intermédiaire de ses fonctionnaires. La première audience consisterait en un examen de la sanction, après quoi il serait possible d'en faire appel. Les audiences seraient tenues à la demande de la partie incriminée, c'est-à-dire de la partie qui a fait l'objet de la sanction.

Les sanctions administratives sont des mesures prises par des fonctionnaires d'un ministère pour sanctionner les infractions à la réglementation. Il peut s'agir d'une suspension ou d'une révocation de permis ou de tout autre document nécessaire à l'exploitation, ou encore d'une amende, que l'on appelle sanction pécuniaire administrative. Le Tribunal ne s'occuperait pas des sanctions judiciaires, c'est-à-dire des sanctions imposées par des tribunaux.

Les sanctions administratives ne ressortissent pas au système judiciaire. Donc, dans l'intérêt de l'équité, il convient de prévoir une tierce partie à laquelle il soit possible de faire appel de ces sanctions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un système de sanctions administratives est appliqué au mode de transport aérien depuis 1986, et les intéressés peuvent interjeter appel en s'adressant au Tribunal de l'aviation civile, qui a le pouvoir de renverser les décisions administratives qu'il estime injustifiées ou injustes. On considère que le système de sanctions et le Tribunal de l'aviation civile fonctionnent bien[1].

CONTEXTE

A. Réglementation et conformité

La sécurité des transports exige que le gouvernement instaure une réglementation prévoyant des procédures de fonctionnement sûres pour les transporteurs (et autres parties) et que les parties en cause se conforment à cette réglementation. La réglementation a force de loi et elle est promulguée par le Ministre et ses agents en vertu des lois qui s'appliquent. L'efficacité des règlements et des mécanismes d'exécution de la loi doit être évaluée en fonction de leurs effets sur la sécurité.

La réglementation doit consister soit en des *normes de fonctionnement* strictes qui prescrivent ce qui doit être fait et comment ce doit être fait, soit en des *normes de rendement* qui prescrivent le résultat global qui doit être obtenu. On se servait généralement jusqu'ici de normes de fonctionnement, mais on s'oriente de plus en plus vers des normes de rendement.

Ce qui importe dans l'instauration de la sécurité des transports, à supposer que la réglementation soit bien formulée, ce sont les moyens de faire respecter cette réglementation. Il peut arriver que des exploitants soient tentés, pour économiser de l'argent, de ne pas respecter la réglementation, autrement dit de l'enfreindre. Ils peuvent également l'enfreindre par ignorance ou parce qu'ils croient qu'elle n'est pas nécessaire ou qu'elle est inefficace.

En raison de l'importance de la réglementation et du risque que des gens meurent ou soient blessés si elle n'est pas respectée, les gouvernements ont toujours appliqué la loi sans réserve lorsqu'ils faisaient respecter la réglementation. Les infractions graves à certains règlements ont donné matière à des poursuites menant à des peines d'emprisonnement ou à des amendes importantes. Les infractions à d'autres règlements, portant sur des questions plus courantes, ont été traitées comme des délits moins graves.

---

(1) *Analysis of Compliance Tools and the Potential Development of a Canadian Transportation Tribunal*, étude réalisée par CPCS Transcom à l'intention de Transports Canada, novembre 1998 (réf. : 98055).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Plus récemment, les responsables des règlements de sécurité ont tendance à considérer l'exécution de la loi (axée sur le dépistage et la sanction) comme une perspective trop étroite et à envisager plus largement le concept de conformité. En raison de cette perspective moins punitive et plus axée sur les résultats, la question est plutôt de savoir quel est le meilleur moyen de faire respecter la loi et quels sont les instruments les plus utiles et efficaces.

Une gamme plus large de mesures et d'instruments – par exemple la suspension de permis et les amendes – est désormais employée, l'accent étant mis sur les effets démontrables en matière de sécurité[2]. Par exemple, une série d'amendes d'importance financière croissante et appliquées systématiquement et équitablement peuvent avoir un effet plus dissuasif qu'une action en justice ponctuelle et à laquelle on recourt rarement.

B. Procédure et sanctions judiciaires

Comme certaines sanctions judiciaires seront retenues et conjuguées aux sanctions administratives, il peut être utile d'examiner la différence entre les deux.

Les sanctions judiciaires sont imposées par un tribunal judiciaire après mise en accusation du présumé coupable aux termes des dispositions d'une loi et une fois cette accusation prouvée à la satisfaction du juge ou du jury, selon la nature de la cause. S'il s'agit d'accusations au criminel, la culpabilité doit être prouvée « hors de tout doute raisonnable ».

Les décisions des tribunaux peuvent faire l'objet d'appels devant des tribunaux supérieurs successifs, et quelqu'un qui a été condamné peut être tenté de porter sa cause en appel pour éviter d'avoir à payer une amende importante ou d'avoir un casier judiciaire. En général, la procédure d'imposition de sanctions judiciaires est longue et coûteuse et elle n'a pas nécessairement une incidence directe sur la sécurité.

Étant donné qu'une mise en accusation est une chose grave, les agents de sécurité ont tendance à se contenter d'avertissements verbaux pour les premières infractions. Les études démontrent que ces avertissements ne sont pas structurés et qu'ils sont adressés de façon non officielle. Comme ils ne sont pas systématiquement enregistrés et suivis d'une vérification, rien n'atteste leur incidence sur la sécurité.

Un système de sanctions judiciaires est axé sur le dépistage et la punition plutôt que sur la prévention. Eu égard au degré d'activité et au nombre d'infractions, il n'a que peu d'importance et guère d'effets tangibles sur le comportement.

---

(2) *Ibid.*, chap. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Ainsi, un système de sanctions judiciaires sévères pour non-conformité à la réglementation relative à la sécurité, doublé d'un système d'avertissements pour les infractions mineures, semblerait à première vue susceptible de garantir la conformité; pourtant, dans la réalité, son incidence sur la sécurité est illusoire. Il peut même se révéler contre-productif, si la crainte d'un casier judiciaire incite un exploitant à dissimuler ses erreurs.

Concernant les opérations de transport, on considère maintenant que la procédure et les sanctions judiciaires doivent être réservées aux cas de comportement criminel grave.

C. Sanctions administratives

Les sanctions administratives sont des sanctions évaluées et imposées par un fonctionnaire en fonction d'une évaluation des faits. Par exemple, si un inspecteur de la sécurité de Transports Canada procède à l'inspection ordinaire d'un avion et trouve quelque chose, dans le matériel ou les procédures du personnel, qui n'est pas conforme à la réglementation, il impose la sanction correspondant au cas de non-conformité en question. Il peut s'agir d'une amende ou de la suspension d'un document nécessaire à l'exploitation ou encore, dans les cas extrêmes, de la révocation d'un document. L'un des avantages de ces sanctions est qu'il est facile de les enregistrer et de les suivre et qu'elles peuvent faire partie d'un système de conséquences de plus en plus lourdes pour non-conformité.

Les sanctions administratives comportent les avantages suivants sur le plan de l'incidence sur la sécurité :

- Elles se présentent comme équitables, car l'exploitant sait à l'avance ce que la non-conformité lui « coûtera », et elles sont appliquées uniformément.
- Les sanctions peuvent être appliquées plus systématiquement : il y a moins de pouvoir discrétionnaire de donner des avertissements et donc moins de risques de favoritisme.
- La sanction est appliquée immédiatement, de sorte que le prix à payer est plus étroitement associé à l'infraction par le contrevenant, et elle a donc plus de chances de susciter un changement de comportement.
- Les sanctions administratives signalent, parfois pécuniairement, la gravité de l'infraction : elles peuvent augmenter si l'analyse démontre qu'elles ne sont pas suffisamment sévères pour susciter un changement de comportement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Les sanctions administratives permettent d'enregistrer clairement les infractions, ce qui présente deux avantages : 1) il est possible de repérer les récidivistes et de leur imposer des sanctions progressivement plus sévères; 2) il est possible d'élaborer et d'actualiser des statistiques sur les infractions et la conformité. On peut analyser ces statistiques pour mesurer l'efficacité d'un système d'inspections et de sanctions et/ou déterminer la nécessité d'apporter des changements pour obtenir des effets plus tangibles en matière de sécurité.

D. Réglementation de la sécurité dans les différents modes

L'instauration d'instruments de conformité plus variés est un mouvement qui a commencé voici plusieurs années dans le secteur aérien. Depuis 1986, les sanctions administratives sont en usage dans ce domaine, et elles sont employées par les inspecteurs de sécurité de Transports Canada lorsque des exploitants ne se conforment pas à la réglementation. Ces sanctions administratives peuvent prendre la forme de la suspension ou de la révocation d'un document de transport nécessaire à l'exploitation ou de sanctions pécuniaires administratives. Le système est largement accepté et approuvé.

Le Tribunal de l'aviation civile – qui fait partie intégrante du nouveau système de conformité – est le tribunal d'appel des sanctions administratives dans le secteur aérien. C'est également en 1986 que le Tribunal a été créé, aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'aéronautique*. Le Tribunal est lui aussi largement accepté et approuvé, et le système des sanctions administratives et du tribunal d'appel dans ce secteur s'est révélé à la fois efficace et efficient.

Les autres modes, notamment les modes ferroviaire et maritime, ont des traditions juridiques et des pratiques plus anciennes et établies depuis longtemps. Ces modes continuent d'employer des instruments d'exécution de la loi traditionnels, surtout sous la forme de sanctions judiciaires, imposées par des tribunaux et pouvant faire l'objet d'appels devant des tribunaux.

Le succès obtenu depuis plusieurs années par le système des sanctions administratives dans le secteur aérien a incité le gouvernement à envisager sérieusement de l'appliquer aux autres modes de transport. Ce système était jugé souhaitable pour deux raisons : son efficacité supérieure inhérente et la possibilité d'une application uniforme à tous les modes.

Une étude effectuée en 1998 sur la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a donné lieu à la recommandation de moderniser le système de réglementation du transport ferroviaire et,

notamment, de mettre au point de nouveaux instruments – par exemple des sanctions administratives – pour veiller à la sécurité et assurer la conformité.

De même, une étude ministérielle effectuée en 1998 sur la *Loi sur la marine marchande du Canada*, dont la visée était la modernisation du système de réglementation du transport maritime, a donné lieu à la proposition de nouveaux instruments d'exécution de la loi en dehors du système de justice pénale.

LA NÉCESSITÉ D'UN TRIBUNAL COMPÉTENT DANS PLUSIEURS SECTEURS

Si le gouvernement décide d'appliquer des sanctions administratives à d'autres modes de transport, il faut créer un organisme qui puisse entendre les appels de ces décisions administratives (voir la section suivante). Le moyen le plus efficace de s'y prendre serait tout simplement d'utiliser le Tribunal de l'aviation civile actuel et d'en étendre la compétence aux autres modes de transport. C'est ce qui est prévu dans le projet de loi mentionné plus tôt.

Un projet de loi prévoyant la création d'un tribunal d'appel dont la compétence s'étend à plusieurs secteurs des transports est actuellement devant le Parlement. Le projet de loi C-34 : Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada a été présenté à la Chambre des communes en septembre 2001.

Le gouvernement a également l'intention de mettre en œuvre un système de sanctions administratives dans deux modes de transport autres que le secteur de transport aérien. Le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada – qui propose l'introduction de sanctions administratives dans le secteur du transport maritime – a été adopté par la Chambre des communes et se trouve actuellement au Sénat.

Les sanctions administratives applicables au mode ferroviaire seraient promulguées dans le cadre du projet de loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada.

Rien n'est prévu actuellement pour étendre la compétence du Tribunal au transport routier ou aux infractions à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Le transport routier relève essentiellement de la compétence provinciale, et, selon une opinion juridique, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* s'appuie sur des textes de droit pénal, de sorte que les sanctions imposées aux termes de cette loi doivent être pénales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Le rôle d'un Tribunal d'appel dans un système de sanctions administratives

Il est entendu qu'un système de sanctions administratives doit être assorti d'un mécanisme d'appel. C'est ce qu'a déclaré la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (Commission Dubin), dont les recommandations ont donné lieu à l'application de ce système au mode de transport aérien.

À l'époque, la Commission avait recommandé la restructuration du système d'exécution de la loi de Transports Canada en matière de sécurité aérienne, en proposant d'instaurer un système plus vigoureux, appliqué par un plus grand nombre d'inspecteurs ayant plus de responsabilités. Pour ce faire, la Commission recommandait :

- d'introduire des sanctions administratives pour rendre l'exécution de la loi plus efficace ;
- de créer un mécanisme de révision quasi judiciaire, indépendant et impartial, pour atténuer les effets négatifs éventuels de l'augmentation des responsabilités (p. ex. un tribunal d'appel).

Il faut un mécanisme de révision parce que les sanctions sont décidées et appliquées sur le plan administratif, de sorte que, contrairement à une procédure judiciaire, l'accusé n'a pas la possibilité de se défendre. On estimait donc que les personnes faisant l'objet de sanctions devaient avoir la possibilité de « donner leur version des faits » si elles estimaient avoir été punies à tort.

Si les décisions du Ministère ne pouvaient faire l'objet d'un appel que devant le Ministère lui-même, ou devant le bureau du Ministre, on aurait, à tout le moins, le sentiment que le système n'est pas équitable. Il fallait donc qu'il y ait une procédure d'appel et qu'une tierce partie neutre s'en charge.

Le Tribunal de l'aviation civile, ainsi que le système des sanctions administratives appliqué au mode de transport aérien, est entré en vigueur en 1986. Le Tribunal s'inspire des principes de « justice naturelle » et d'équité, ce qui signifie que la personne touchée par une décision administrative du Ministre a le droit de connaître les motifs de cette décision et d'avoir la possibilité d'y répondre devant une tierce partie impartiale et indépendante. Le Tribunal n'est pas lié par les règles de la preuve et il accepte les preuves par ouï-dire.

Les mêmes principes s'appliquent à un tribunal d'appel dont la compétence s'étend à plusieurs secteurs des transports.

L'EXPÉRIENCE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET D'UN TRIBUNAL QUASI JUDICIAIRE DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT AÉRIEN

Le Tribunal de l'aviation civile actuel, qui existe depuis 15 ans, a été évalué en même temps que le système des sanctions administratives.

Les études concernant la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada* révèlent que le nouveau système est largement accepté et approuvé, comparativement au système judiciaire antérieur(3). Le secteur privé estime que le gouvernement a tenu sa promesse d'instaurer un système juste, non légaliste, efficace et rapide.

Le Tribunal de l'aviation civile actuel fonctionne bien avec relativement peu de ressources. Le personnel n'est composé que de huit personnes (ou équivalents à temps plein), dont deux sont le président et le vice-président. En moyenne, le Tribunal traite environ 420 causes par an (400 sont contestées, 90 font l'objet d'une révision et 20 sont accueillies en appel).

Le Tribunal de l'aviation civile réussit généralement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, pour ce qui est de veiller au traitement rapide des causes et d'éviter les arriérés. Il est considéré comme efficace par le Ministère, le secteur privé et lui-même.

Le système des membres à temps partiel est plus particulièrement apprécié puisqu'il permet de rendre des décisions éclairées tout en contrôlant les coûts.

LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA : STRUCTURE ET PROCÉDURE

Le tribunal d'appel proposé sera essentiellement le Tribunal de l'aviation civile actuel, dont le mandat sera élargi pour comprendre les modes de transport ferroviaire et maritime. Mais, sur le plan législatif, ce changement suppose la fin officielle du Tribunal de l'aviation civile et la création du nouveau Tribunal d'appel des transports du Canada, dont la compétence s'étend à plusieurs secteurs des transports.

La structure et la procédure du tribunal proposé seront généralement semblables à celles du Tribunal de l'aviation civile actuel, et la loi proposée suit de près les dispositions qui ont permis de créer le Tribunal de l'aviation civile (Partie IV de la *Loi sur l'aéronautique*).

---

(3) *Ibid.*, chap. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Le Tribunal de l'aviation civile actuel

Dans le système actuel, une personne ayant fait l'objet d'une sanction administrative peut demander au Tribunal de l'aviation civile de revoir la décision. Le délai entre la demande et son traitement effectif est de l'ordre de 60 à 90 jours. La révision est effectuée par un membre du Tribunal de l'aviation civile, qui entend la preuve, examine la documentation et rend une décision : il peut confirmer la sanction administrative, la modifier ou la renverser.

Si l'intéressé est mécontent de la décision du Tribunal, il peut faire appel. L'appel est entendu par le président du Tribunal de l'aviation civile et deux autres membres. Comme nous l'avons dit, la procédure est exempte de formalisme, non légaliste et rapide (exigeant généralement une seule journée). De plus, elle a lieu dans la collectivité du plaignant. À l'heure actuelle, tous les membres du Tribunal de l'aviation civile ont une expertise en aéronautique, et plusieurs d'entre eux ont une expertise en médecine aéronautique. Les audiences ont lieu dans divers endroits du pays, près de l'endroit où se trouve le requérant. La procédure a lieu dans la langue choisie par le requérant.

B. Le projet de Tribunal d'appel des transports du Canada

Le tribunal proposé ayant compétence dans plusieurs secteurs des transports ressemblerait beaucoup au Tribunal de l'aviation civile actuel, et ce à trois égards :

- les principes sur lesquels il s'appuie;
- sa structure ;
- les méthodes qu'il applique.

Le Tribunal d'appel des transports du Canada examinerait, sur demande, les sanctions administratives imposées dans les secteurs de transport aérien, ferroviaire et maritime. Il entendrait également les appels des décisions rendues dans les audiences de révision.

Conformément à la pratique adoptée par le Tribunal de l'aviation civile, le Tribunal d'appel des transports du Canada organiserait des audiences et des appels d'une façon juste mais exempt de formalisme, non légaliste et rapide. Ces audiences auraient lieu dans la collectivité du requérant et dans la langue officielle de son choix.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pour résumer, selon la loi proposée, le Tribunal d'appel des transports du Canada ayant compétence dans plusieurs secteurs des transports comporterait les caractéristiques suivantes (voir les articles 2 à 22 du projet de loi) :

Le Tribunal connaîtrait des requêtes en révision et des appels dont il est saisi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la sûreté du transport maritime* et la *Loi sur la sécurité ferroviaire*; il connaîtrait également des requêtes en révision et des appels portant sur les sanctions pécuniaires administratives prévues par la *Loi sur les transports au Canada*.

Les conseillers du Tribunal posséderaient des compétences dans les modes de transport ressortissant à la compétence du gouvernement fédéral. Ils pourraient exercer leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel. Ils pourraient demeurer en fonction, sous condition de bonne conduite, pendant un maximum de sept ans (mandat renouvelable).

Le président et un vice-président exerceraient leurs fonctions à temps plein. Le président serait le directeur général de l'organisme et superviserait le travail et le personnel.

Les conseillers à temps plein ne pourraient pas occuper des charges ou des emplois qui soient incompatibles avec leurs fonctions. Les conseillers à temps partiel n'auraient pas le droit de statuer sur des causes dans lesquelles leur intérêt est en jeu.

Les requêtes en révision seraient entendues par un conseiller, agissant seul, dont les compétences sont reliées au secteur des transports en cause (à l'exception des cas médicaux, où c'est la compétence médicale qui serait le critère).

Les appels seraient généralement entendus par trois conseillers et jugés sur le fond en fonction du dossier d'instance de la révision.

Le Tribunal n'aurait pas de caractère légaliste : il ne serait pas lié par les règles juridiques de procédure. Une partie pourrait se présenter sans avocat. Les audiences seraient publiques. La procédure serait enregistrée. Le Tribunal pourrait déterminer ses propres règles de procédure.

Le Tribunal pourrait condamner l'une des parties à des dépens si l'affaire est frivole ou si la partie en question a omis de comparaître sans raison valable (cette disposition est nouvelle; elle n'existait pas dans le système d'appels devant le Tribunal de l'aviation civile).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le bureau principal serait situé dans la région de la capitale nationale, mais, aux termes des règles du Tribunal, pour plus de commodité, les audiences auraient lieu dans diverses régions du Canada et dans l'une ou l'autre langue officielle.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET AUTRES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

La Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada proposée, en plus de créer le Tribunal, prévoit des dispositions transitoires pour garantir le passage en douceur du Tribunal de l'aviation civile au Tribunal d'appel des transports du Canada.

Par ailleurs, comme nous l'avons dit plus haut, la Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada proposée permettra d'apporter des modifications aux lois connexes pour prévoir des sanctions administratives ou permettre d'en faire appel devant le nouveau Tribunal. Les modifications apportées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* permettront de créer des sanctions administratives dans le secteur du transport ferroviaire. Les modifications apportées à la *Loi sur la sûreté du transport maritime* et à la *Loi sur la marine marchande du Canada* permettront de créer ou d'élargir des sanctions administratives dans le secteur du transport maritime.

De plus, certaines modifications supplémentaires sont proposées, qui se concrétiseront si le projet de loi C-14 (Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada) est adopté et entre en vigueur. La Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, dès son entrée en vigueur, abrogera et remplacera la *Loi sur la marine marchande du Canada* actuelle.